

PASCAL LAMY

Président d'honneur de Notre Europe ; ancien directeur général de l'OMC

Les politiques commerciales ont toujours existé, comme cela a déjà été évoqué dans la discussion. Depuis le moment où le roi de Crète a signé le premier traité d'échange commercial avec le pharaon d'Égypte, nous sommes entrés dans les politiques commerciales. Cependant, mon ressenti personnel est que la relation entre commerce et politique, au niveau national comme au niveau international, subit une transformation fondamentale en ce moment alors que nous passons de l'ancien monde du commerce au nouveau, et nous nous trouvons à l'heure actuelle entre ces deux mondes. L'ancien monde était celui de la production nationale dans lequel les obstacles aux échanges avaient pour but de protéger les producteurs nationaux de la concurrence étrangère. C'était le monde du mandat du Cycle de Doha.

Le nouveau monde du commerce est totalement différent. C'est un monde de production transnationale et où les obstacles à l'échange viennent non pas de mesures visant à protéger le producteur mais de mesures visant à protéger le consommateur ou, pour être plus précis, de différences dans les mesures visant à protéger le consommateur. Ce qui n'a pas changé entre l'ancien monde et le nouveau c'est que les échanges ouvrent la voie de la croissance et du progrès social sous un certain nombre de conditions, mais ce n'est pas l'objet de la discussion d'aujourd'hui. Ce qui ne change pas non plus, c'est que l'ouverture du marché se joue sur la mise en place de conditions équitables.

Cependant, ce qui change énormément, c'est la façon de mettre en place ces conditions équitables. Les conditions équitables signifient une chose si l'on parle de protection, et une autre si l'on parle de précaution. En quoi est-ce différent ? Le but est différent et les mesures politiques sont différentes. Le but est différent car dans l'ancien monde la règle du jeu était relativement simple : baisser les taxes douanières ou les subventions qui influent sur le commerce, et, l'horizon intellectuel étant assez simple, sans frais de douanes et sans subventions, on obtenait l'ouverture du marché. La mise en place était complexe, car les structures douanières sont différentes, car les capacités des pays à subventionner leurs producteurs sont différentes, mais on y arrivait en travaillant sur des compromis. J'échange mes taxes douanières sur les vélos contre tes taxes douanières sur la ferraille, et nous faisons tous les deux une bonne affaire.

Si l'on regarde du côté de la protection du consommateur, la sécurité, la sûreté, l'environnement, la santé, les standards d'équipements des automobiles, le seuil maximum de résidus de pesticides dans les fleurs, les régulations prudentielles dans la banque et l'assurance, etc., c'est une tout autre histoire. Le but de l'ouverture du marché et de l'établissement de conditions équitables n'est pas de se débarrasser des mesures ; dans l'ancien monde, il suffisait d'éliminer la protection et le tour était joué, alors que dans le nouveau monde, il n'est pas question d'éliminer la précaution, bien au contraire, il s'agit plus de l'augmenter qu'autre chose. La règle du jeu est d'éliminer ce qui constitue un obstacle à l'échange, et ce sont les différences dans l'établissement des niveaux de précaution, et parfois, encore plus, les différences dans l'application des niveaux de précaution, parce que si je suis un producteur de fleurs coupées, les taxes douanières ne sont plus un problème. Partons du principe que l'accord va diminuer le coût des passages de frontières à cause de la paperasse administrative, etc. et donc je me retrouve avec des normes de résidus de pesticides différentes dans chaque pays, ce qui est un problème pour moi car je pourrais produire et vendre des fleurs coupées bien moins chères si je ne devais pas m'ajuster à ces différentes normes de résidus de pesticide, ni m'ajuster aux différents niveaux de tolérance des machines qui mesurent les niveaux de résidus de pesticides.

C'est là que c'est très différent, et c'est là que les politiques visant à créer des conditions équitables sont également très différentes – cela affecte à la fois les politiques domestiques et les politiques internationales. Cela affecte les politiques domestiques car, si je suis un négociateur de taxes douanières, ma politique est que j'ai les producteurs contre moi et les consommateurs avec moi. J'entends quelques voix fortes de producteurs qui hurlent que je vais augmenter la concurrence et j'entends une grande majorité de consommateurs discrets qui se réjouissent des prix bas. C'est l'inverse si je m'occupe de la précaution – les producteurs sont de mon côté car ils entretiennent avec enthousiasme l'espoir de réaliser des économies d'échelle par l'uniformisation des standards, grâce à la convergence

réglementaire, l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle, etc. J'aurai cependant les consommateurs contre moi, ou plus précisément, ce qui compte en politique les organisations de consommateurs. La voix des consommateurs en politique réside dans les organisations de consommateurs et les organisations de consommateurs sont, dirons-nous, de vertueux paranoïaques : ils recrutent toujours de nouveaux membres en leur expliquant qu'ils seront protégés d'un risque qu'ils courent si les organisations ne font pas leur travail, mais bien sûr ceci est un tout autre problème.

Il en va de même pour la politique internationale. L'ancien monde du commerce était un monde où on pouvait établir des préférences. Je pouvais avoir des taxes douanières à 0% pour les roses du Rwanda, 20% pour le Costa Rica et 40% pour Israël, parce que je veux encourager le développement et j'ai donc trois niveaux, car Israël est un pays développé, le Costa Rica est au milieu et le Rwanda est un pays pauvre, et tout le monde est heureux grâce au traitement spécial et différentiel, comme on l'appelle à l'OMC. Les traitements spéciaux disparaissent si l'on parle de précaution. Les traitements spéciaux et préférentiels et la politique de développement pro-échange établie de cette façon ne peuvent survivre dans le nouveau monde. Je ne peux pas avoir différentes normes de résidus de pesticides pour les roses du Rwanda, du Costa Rica et d'Israël : je n'en aurais qu'une, car il s'agit de santé et ma réglementation vise à protéger la santé.

Cela change également tout le problème de la relation entre les systèmes multilatéraux et bilatéraux, à propos desquels les académiciens ont écrit des tonnes de pages, bien trop selon moi, parce que ce n'est pas comme ça que cela fonctionne dans la réalité. Ce qui change c'est que le reproche que l'on fait habituellement au bilatéralisme, qu'il est préférentiel et discriminant, ne s'applique pas quand on parle de précaution : par définition, la précaution, comme expliqué dans mon exemple avec les roses, ne discrimine plus. Une convergence réglementaire bilatérale entre disons, l'Union européenne et les États-Unis, ne sera pas discriminante ; au contraire, aujourd'hui l'Union européenne et les États-Unis mettent en place des réglementations préventives pour les exportateurs dans les marchés de l'UE et des États-Unis. Si ces mesures devaient devenir similaires, les exportateurs dans les marchés de l'UE et des États-Unis seraient heureux et, d'ailleurs, c'est ce qui s'est passé quand l'UE est passée du marché commun au marché interne dans les années 90.

Donc, c'est un monde totalement différent avec des politiques totalement différentes et pour conclure tout ceci par un exemple, c'est parce qu'elles n'ont pas saisi cette différence que la Commission européenne et le Bureau du représentant américain au commerce ont mal géré le démarrage des négociations du PTCL, qui ne devraient d'ailleurs pas s'appeler des négociations : c'est un processus de convergence réglementaire. La façon dont on nomme les choses compte beaucoup en politique, et appeler cela des négociations a donné l'impression au grand public de chaque côté qu'il s'agissait de négocier sur la précaution, donc les Européens ont commencé à craindre de devoir manger de la volaille chlorée et les Américains ont commencé à craindre de devoir manger du fromage européen bourré de bactéries. La présentation était fautive et c'est pourquoi cette négociation, la première négociation du nouveau monde, est mal en point, et c'est une des raisons pour lesquelles, encore plus que dans le passé, il faut faire preuve de transparence.

On peut gérer les négociations sur les quotas douaniers de chaussettes ou de chemises en secret, dans une certaine mesure. Mais s'il s'agit de précaution, s'il s'agit d'harmoniser la réglementation dont le but est d'établir et d'assurer la précaution, il faut être dix fois plus transparent, et dans ce domaine, les négociateurs du marché, malheureusement, vivent également dans un monde 20 ans en arrière, et pas 20 ans en avant.